

ДИВЕРСИФИКАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА БЕЛАРУСИ С УЧЕТОМ МЕЖДУНАРОДНЫХ ТРЕБОВАНИЙ И ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

Н.В. Киреенко, И.А. Казакевич*

Проанализированы особенности системы государственного регулирования сельского хозяйства Республики Беларусь. Определены направления, инструменты и структура государственной поддержки отрасли, в том числе в разрезе регионов. Предложен механизм совершенствования мер поддержки сельского хозяйства посредством реализации программ внутренней продовольственной помощи населению, не подпадающих под обязательства по ограничению, в соответствии с требованиями ВТО и обязательств в рамках ЕАЭС.

Ключевые слова: сельское хозяйство, государственное регулирование, государственная поддержка, меры искажающего воздействия на торговлю, меры «зеленой корзины».

JEL-классификация: Q14, Q18.

Материал поступил 16.08.2018 г.

Государственная поддержка агропромышленного комплекса является составной частью социально-экономической политики Республики Беларусь и направлена на стабильное социально-экономическое развитие отрасли, создание условий для повышения эффективности сельского хозяйства, рационального использования земель, повышения уровня жизни сельского населения. В настоящее время механизм предоставления поддержки сельскохозяйственному сектору зафиксирован в Указе Президента Республики Беларусь № 347 «О государственной аграрной политике»¹, Государственной программе развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь на 2016–2020 годы², Договоре о Евразийском экономическом союзе³.

В соответствии с Указом Президента Республики Беларусь № 347 государствен-

ная поддержка отрасли может оказываться посредством мер:

- прямого характера, финансирующихся за счет средств республиканского и (или) местных бюджетов, направленных на реализацию общегосударственных мероприятий, оказание поддержки непосредственно субъектам, осуществляющим деятельность в области агропромышленного производства, а также покрытие расходов, связанных с предоставлением последним субсидий на уплату процентов (части процентов) за пользование кредитами и компенсации потерь банков и ОАО «Банк развития Республики Беларусь» при предоставлении кредитов на льготных условиях;

- косвенной направленности, не предусматривающих непосредственного расходования средств бюджета и включающих предоставление льгот в области налогообложения, реструктуризацию задолженности, предоставление гарантий правительства Республики Беларусь, регулирование цен на сельскохозяйственную продукцию, закупки и переработки сельскохозяйственной

¹ URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3961&p0=P31400347>

² URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3961&p0=C21600196>

³ URL: <http://pravo.by/document/?guid=3961&p0=F01400176>

* Киреенко Наталья Владимировна (natallia_kireenko@mail.ru), доктор экономических наук, доцент, заместитель директора по научной работе, заведующая отделом рынка Института системных исследований в АПК Национальной академии наук Беларуси (г. Минск, Беларусь);

Казакевич Ирина Александровна (kozakevich@mail.ru), кандидат экономических наук, доцент, заведующая отделом экономического регулирования Института системных исследований в АПК Национальной академии наук Беларуси (г. Минск, Беларусь).

продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд и др.

Как показывают исследования, в последние годы доля косвенных мер в совокупной поддержке составила около 25%. В частности, наиболее распространенными стали гарантии Правительства Республики Беларусь исполнения обязательств по выдаваемым кредитам⁴, отсрочка исполнения обязательств по платежам в бюджеты различных уровней, предоставление товаров и услуг по льготным ценам. По данным уведомления о государственной поддержке сельского хозяйства Республики Беларусь за 2015 г., сумма поддержки по предоставлению гарантий исполнения обязательств составила 5,7 трлн руб. (до де-

номинации), или около 20% всей совокупной поддержки.

Финансовое обеспечение реализации Государственной программы развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь на 2016–2020 годы предусмотрено в сумме 219,2 млрд денонимированных рублей, в том числе 4,0 млрд руб. – за счет средств республиканского бюджета и 3,3 млрд руб. – местных бюджетов. Кроме того, на финансирование мероприятий программы предусмотрено привлечение средств Белорусского государственного концерна пищевой промышленности «Белгоспищепром», кредитов ОАО «Банк развития Республики Беларусь» и других банков, включая льготные, а также собственных средств субъектов, осуществляющих деятельность в области агропромышленного производства (табл. 1).

На региональном (областном) уровне предусмотрено выделение средств местных

Таблица 1

Финансовое обеспечение реализации Государственной программы развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь на 2018 г. за счет бюджетных средств, млн руб.

Подпрограммы и финансирование	Область					
	Брест-ская	Витеб-ская	Гомель-ская	Гроднен-ская	Мин-ская	Могилев-ская
Подпрограмма 1 «Развитие растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства» республиканский бюджет (всего) – 80,7 млн руб.						
Субвенции, передаваемые из республиканского бюджета в консолидированные бюджеты областей	9,3	10,0	9,8	8,6	11,9	9,4
Подпрограмма 2 «Развитие селекции и семеноводства» республиканский бюджет (всего) – 7,9 млн руб., местные бюджеты (всего) – 0,6 млн руб., в том числе						
бюджеты областей	-	-	-	0,6	-	-
Подпрограмма 3 «Развитие животноводства, переработки и реализации продукции животноводства» республиканский бюджет (всего) – 4,0 млн руб.						
Подпрограмма 4 «Развитие племенного дела в животноводстве» республиканский бюджет (всего) – 8,9 млн руб., местные бюджеты (всего) – 0,7 млн руб., в том числе						
бюджеты областей	-	-	-	-	-	0,7
Подпрограмма 5 «Развитие рыбохозяйственной деятельности» республиканский бюджет (всего) – 7,3 млн руб.						
Подпрограмма 6 «Техническое перевооружение и информатизация агропромышленного комплекса» республиканский бюджет (всего) – 0,7 млн руб., местные бюджеты (всего) – 0,2 млн руб., в том числе						
бюджеты областей	-	-	-	-	-	0,2
Подпрограмма 7 «Инженерные противоподавковые мероприятия» республиканский бюджет (всего) – 1,8 млн руб.						
Подпрограмма 8 «Сохранение и использование мелиорированных земель» республиканский бюджет (всего) – 66,1 млн руб., местные бюджеты (всего) – 77,2 млн руб., в том числе						
бюджеты областей	18,8	8,8	17,7	8,5	16,5	7,0
Подпрограмма 9 «Структурные преобразования в агропромышленном комплексе» Бюджетное финансирование не предусмотрено						
Подпрограмма 10 «Развитие и поддержка малых форм хозяйствования» республиканский бюджет (всего) – 8,1 млн руб.						
Подпрограмма 11 «Создание и развитие производств по переработке местных видов сырья и вторичных продуктов пищевой промышленности» Бюджетное финансирование не предусмотрено						
Подпрограмма 12 «Обеспечение общих условий функционирования агропромышленного комплекса» республиканский бюджет (всего) – 467,5 млн руб., местные бюджеты (всего) – 513,9 млн руб.						
Субвенции, передаваемые из республиканского бюджета в консолидированные бюджеты областей	14,9	15,0	14,8	14,4	19,8	12,0
Бюджеты областей	77,8	81,6	122,1	69,6	110,8	52,0

Источник. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 11 марта 2016 года № 196 «О государственной программе развития аграрного бизнеса в Республике Беларусь на 2016–2020 годы и внесении изменений в постановление Совета Министров Республики Беларусь от 16 июня 2014 года № 585» (в ред. от 21.06.2018 г. № 477). URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3961&p0=C21600196>

бюджетов, а также субвенций, передаваемых из республиканского бюджета в консолидированные бюджеты областей.

Анализ прямого бюджетного субсидирования за 2017 г. показал, что в структуре прямой бюджетной поддержки сельского хозяйства Беларуси преобладают компенсации потерь банков от выдачи льготных кредитов (свыше 60% в расходах республиканского бюджета и около 4% в расходах местных бюджетов). Наибольшее количество средств областных бюджетов на компенсацию потерь банков направили Могилевская и Гродненская области – 11,4% и 7,3% от общей суммы расходов на сельское хозяйство соответственно.

Также большую долю в расходах республиканского бюджета на сельское хозяйство занимают выплаты части страховых взносов (4,7%), строительство осушительных, осушительно-увлажнительных систем и основных сооружений мелиоративных и водохозяйственных систем (6,7%), финансирование бюджетных организаций (8,0%).

С 2015 г. в Беларуси возобновлена практика выплаты надбавок к цене. Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 13 января 2017 г. № 29⁵ предусмотрена возможность прямых выплат из средств местных бюджетов на единицу реализованной сельскохозяйственной продукции. В расходах местных бюджетов на сельское хозяйство надбавки к закупочным ценам занимают значительный удельный вес. В 2017 г. их выплата осуществлялась на реализованное молоко, крупный рогатый скот, тресту льна-долгунца и гречиху (рис. 1).

Наибольший удельный вес в расходной части бюджетов на выплату надбавок на реализованную сельскохозяйственную продукцию занимают выплаты на молоко (по Гомельской области данный показатель составил 98,9% от всех надбавок, по Могилевской – 61,7%).

Расходы местных бюджетов на единицу посевной площади варьируют от 172 руб/га

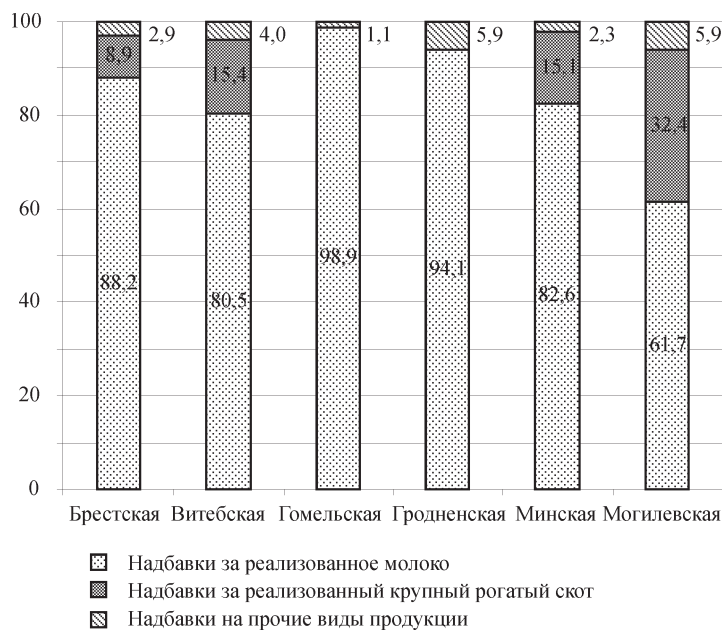


Рис. 1. Структура расходов местных бюджетов на выплату надбавок на реализованную сельскохозяйственную продукцию по видам продукции в разрезе областей Республики Беларусь (по данным за 2017 г.), %

Источник. Данные Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь.

в Гомельской области до 77,8 руб/га в Гродненской (рис. 2).

В 2017 г. размер прямого бюджетного субсидирования АПК Беларуси на 1 га сельскохозяйственных угодий составил 94 долл. США (в 2016 г. – 116 долл.). Сравнение показало, что данный показатель в Беларуси существенно ниже, чем в странах ЕС (табл. 2).

В настоящее время Республика Беларусь в рамках Евразийского экономического союза (ЕАЭС) имеет обязательства по

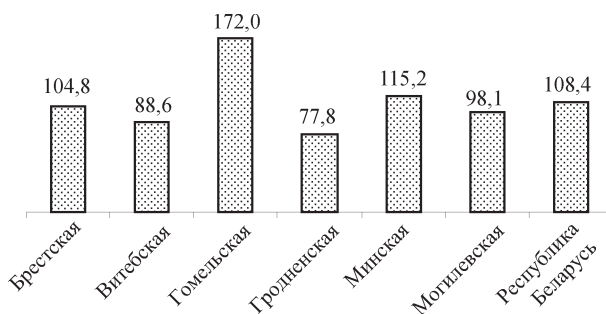


Рис. 2. Расходы местных бюджетов на 1 га сельскохозяйственных угодий (по данным за 2017 г.), руб/га

Источник. Данные Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь.

⁵ URL: <http://www.government.by/upload/docs/fileaacdd64615b1779d.PDF>

**Прямая государственная поддержка государств – членов ЕС
(за счет средств бюджета ЕС) и Республики Беларусь по данным 2016 г.**

Страна	Получено прямой поддержки на 1 га сельхозугодий, долл. США	Соотношение прямой поддержки и стоимости произведенной сельскохозяйственной продукции, %	Соотношение прямой поддержки и валовой добавленной стоимости, %
Австрия	653	23,6	58,5
Бельгия	569	8,4	31,1
Болгария	212	22,3	50,2
Великобритания	270	14,9	43,1
Венгрия	349	17,7	42,6
Германия	489	13,9	43,4
Греция	592	25,0	49,9
Дания	438	10,6	53,4
Ирландия	410	24,7	79,2
Испания	304	13,7	25,1
Италия	518	10,6	18,5
Кипр	624	9,0	20,2
Латвия	188	24,2	95,5
Литва	72	6,6	18,7
Люксембург	595	17,1	62,3
Мальта	671	5,2	10,7
Нидерланды	585	3,6	9,4
Польша	315	18,3	47,8
Португалия	352	16,7	44,8
Румыния	245	18,7	44,2
Словакия	313	22,5	85,8
Словения	635	23,0	58,8
Финляндия	852	40,3	166,3
Франция	359	12,8	33,6
Хорватия	296	19,3	43,4
Чехия	396	25,4	74,0
Швеция	381	17,5	63,5
Эстония	212	24,5	121,7
ЕС-28	368	14,3	35,0
EU-28 (евро, включая поддержку из национальных бюджетов, в среднем в 2014/2015 маркетинговом году в соответствии с нотификацией G/AG/N/EU/43 от 05.03.2018 г., представленной в ВТО)	429	18	45
Беларусь	116	13	30

Источник. Данные Eurostat Statistical books Agriculture, forestry and fishery statistics 2017 edition. URL: ec.europa.eu/eurostat/documents/-3217494/ // KS-FK-17-001-EN-N.pdf; нотификации G/AG/N/EU/43 от 05.03.2018 г., представленной в ВТО. URL: <http://agims.wto.org/pages/default.aspx>

уровню государственной поддержки, оказывающей искажающее влияние на торговлю (так называемые меры «желтой» корзины). Подходы к классификации мер поддержки по степени искажающего воздействия на торговлю в рамках Союза приняты по аналогии с правилами ВТО (за некоторым исключением)⁶.

⁶ Расчет ценовой поддержки, отсутствие позиции de minimis.

Обязательства зафиксированы в Договоре о Евразийском экономическом союзе. Так, в 2015 г. уровень данных мер в Республике Беларусь по отношению к валовой стоимости произведенных сельскохозяйственных товаров не должен был превышать 12% (в 2016 г. и далее – 10%) и составил 7,5%, что означает выполнение Беларусью обязательств в области государственной поддержки.

Фактические данные показывают, что современные подходы к оказанию поддержки в большинстве случаев предусматривают применение мер, относящихся к «желтой» корзине (рис. 3).



Рис. 3. Структура государственной поддержки сельского хозяйства в Республике Беларусь за 2012–2015 гг., %

Источник. Данные ЕЭК. URL: <http://www.eurasiancommission.org>

Установлено, что, несмотря на наметившийся рост удельного веса поддержки, которая по правилам ЕАЭС и ВТО не подпадает под обязательства по сокращению, доля таких мер все еще невелика. Наибольший удельный вес в структуре мер поддержки, не оказывающих искажающего влияния на торговлю (меры «зеленой корзины»), на республиканском уровне занимали расходы по общей и специальной подготовке кадров, услуги, связанные с инфраструктурой, выплаты по программам

охраны окружающей среды, проведение научных исследований. В целом, в общем объеме мер «желтой корзины» около 90% составляют продуктивно-неспецифические меры.

В настоящее время все государства – члены ЕАЭС за исключением Беларуси являются членами ВТО. Обязательства в сфере государственной поддержки сельского хозяйства, принятые странами при присоединении к организации, признаются в рамках Союза (Приложение № 29 к Договору о Евразийском экономическом союзе). Уровень государственной поддержки сельского хозяйства государств – членов ЕАЭС представлен в табл. 3.

Анализ показывает, что в целом государства – члены ЕАЭС свои обязательства в сфере государственной поддержки выполняют. В то же время удельный вес поддержки, оказывающей искажающее воздействие на торговлю, в совокупной поддержке в Республике Беларусь выше, чем в других странах (за исключением Республики Казахстан) (рис. 4).

С целью диверсификации государственной поддержки сельского хозяйства Беларуси в соответствии с международными требованиями ВТО и межгосударственными обязательствами в рамках ЕАЭС нами предлагается комплекс мер поддержки, не подпадающих под обязательства по ограничению.

Таблица 3

Государственная поддержка сельского хозяйства государств – членов ЕАЭС, млн долл. США

Страна	Принятые обязательства	Меры поддержки	2015 факт	2016 план	2017 план
Республика Армения (член ВТО)	5% de minimis	«Зеленая корзина»	55,7	47,0	39,1
		«Желтая корзина»	12,8	9,8	8,0
		Всего	68,5	56,8	47,1
Республика Беларусь (не член ВТО)	10% от валовой стоимости произведенных сельскохозяйственных товаров	«Зеленая корзина»	224,3	189,7	177,9
		«Желтая корзина»	1428,8	903,1	877,9
		Всего	1653,1	1092,7	1055,8
Республика Казахстан (член ВТО)	8,5% de minimis	«Зеленая корзина»	247,5	173,9	145,7
		«Желтая корзина»	782,8	580,6	786,1
		Всего	1030,3	754,5	931,8
Кыргызская Республика (член ВТО)	5% de minimis	«Зеленая корзина»	12,8	29,4	13,8
		«Желтая корзина»	7,5	11,5	10,3
		Всего	20,3	40,9	24,1
Российская Федерация (член ВТО)	5% de minimis 4,4 млрд долл. AMS к 2018 г.	«Зеленая корзина»	2040,9	1388,7	1224,2
		«Желтая корзина»	3305,3	2459,1	2934,8
		Всего	5446,2	3847,8	4159,0

Источник. Данные ЕЭК. URL: <http://www.eurasiancommission.org>



Рис. 4. Планируемая структура мер государственной поддержки сельского хозяйства государств – членов ЕАЭС в 2017 г. по степени искажающего воздействия на торговлю, %

Источник. URL: <http://www.eurasiancommission.org>

Погектарное субсидирование

В Беларуси уже закреплена законодательно возможность осуществления погектарных выплат⁷. В частности отмечается, что оказание государственной поддержки непосредственно субъектам, осуществляющим деятельность в области агропромышленного производства, производится путем субсидирования деятельности, включая предоставление прямых выплат, производимых на единицу реализованной (произведенной) и (или) направленной в обработку (переработку) сельскохозяйственной продукции на территории Республики Беларусь либо на единицу площади земельного участка, голову скота. Однако вид и размер прямых выплат, производимых на единицу реализованной (произведенной) и (или) направленной в обработку (переработку) сельскохозяйственной продукции на территории Республики Беларусь либо на единицу площади земельного участка, голову скота, определяются Советом Министров Республики Беларусь исходя из объемов бюджетного финансирования, предусмотренных на эти цели в соответствующем бюджете на очередной финансовый год. Это противоречит правилам ВТО в части оказания «несвязанной» поддержки, так как правила требуют закрепления размера и обязательности выплат.

Посредством оказания «несвязанной» поддержки можно заменить часть мер «жел-

той» корзины, таких как компенсация на закупку минеральных удобрений и средств защиты растений, применение льготных цен на приобретение горюче-смазочных материалов и др. Получатели данных выплат могут использовать их на возмещение части затрат на проведение комплекса агротехнических работ, повышение уровня экологической безопасности сельскохозяйственного производства, плодородия и качества почв⁸ (Киселев, Ромашкин, 2006).

Особенностью таких выплат является то, что их сумма не должна зависеть от объемов производства и цен на сельскохозяйственную продукцию в текущем периоде, а также задействованных факторов производства. То есть для их получения производство вообще не требуется. В то же время право на них определяется четко установленными критериями, такими как доход, статус как производителя, степень загрузки или уровень производства в определенный и фиксированный базовый период.

Исследования по обоснованию рекомендаций, касающихся формирования в условиях Беларуси механизма «несвязанной» поддержки, проводились нами поэтапно:

1 этап – постановка цели. Основной целью оказания данного вида поддержки в сельском хозяйстве должны стать возмещение части затрат по поддержанию плодородия почв, природного разнообразия на территории страны; развитие инфраструктуры, повышение привлекательности сельской местности для проживания и работы; сохранение этнической культуры белорусского общества. В то же время нельзя забывать о косвенной цели – поддержании доходности сельских товаропроизводителей.

2 этап – обоснование критериев для определения размера выплат. Правилами ВТО предусмотрено определение размера выплат в зависимости от критериев, характеризующих деятельность и влияющих на ее результативность. С учетом специфики сельского хозяйства Беларуси из множества критериев нами выбраны: окупаемость ма-

⁷ Указ Президента Республики Беларусь от 17 июля 2014 года № 347 «О государственной аграрной политике». URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3961&P0=P31400347>

⁸ Сидорук А.С. 2009. Совершенствование правил регулирования внутренней поддержки сельского хозяйства в рамках ВТО. Автореф. ... дис. канд. экон. наук по специальности 08.00.05 – экономика и управление народным хозяйством. Москва. МГУ им. Ломоносова.

териально-денежных затрат (производство зерновых на 1 балло-гектар); оптимальная окупаемость (по лучшим группам); потребности в дополнительных материально-денежных затратах для получения прироста окупаемости.

Выбор предлагаемого методического подхода обусловлен следующими положениями:

- в сельском хозяйстве Беларуси доминируют крупнотоварные производители, развивающие как растениеводческую, так и животноводческую отрасль. Как правило, растениеводство не только производит товарную продукцию, но и обеспечивает животноводство кормами. Поэтому уровень развития и результативность растениеводства во многом определяют показатели развития животноводства;

- в структуре посевных площадей около 50% занимают зерновые. Они же являются основной составляющей частью кормов для животных. Во многих странах мира эта продукция является стратегической культурой, обеспечивающей продовольственную безопасность, и именно производство зерновых культур во многом влияет на эффективность производства продукции растениеводства и результативность деятельности предприятия в целом;

- сельскохозяйственные земли значительно отличаются по плодородию – от 12 до 48 баллов, что ведет к существенным различиям в экономической эффективности производства сельскохозяйственной продукции. Следовательно, размер погектарных выплат должен дифференцироваться в зависимости от плодородия почв;

- доведение интенсивности использования земель до уровня предприятий с лучшими показателями за счет погектарных выплат позволит более эффективно использовать имеющиеся земельные ресурсы. Такой подход будет способствовать достижению установленных нами целей.

3 этап – выбор базового периода, в условиях которого будет рассчитываться и фиксироваться размер погектарных выплат на основе четко установленных критериев. Таким образом, в качестве базового периода целесообразно принять тот, в течение которого показатели эффективно-

сти были наиболее высокими, а общеэкономическое положение страны – наиболее стабильным.

4 этап – расчет размера погектарных выплат и определение экономического эффекта. Их следует проводить на основе уже обоснованных критериев по группам организаций, дифференцированных в зависимости от кадастровой оценки сельскохозяйственных угодий. Целесообразно выделение организациям такого размера бюджетных средств на единицу земельной площади, который позволит достичь оптимального уровня окупаемости затрат продукцией.

Разработка программ внутренней продовольственной помощи

Внутренняя продовольственная помощь (ВПП) является одной из мер государственной поддержки агропромышленного комплекса, не оказывающих искажающего воздействия на торговлю (мер «зеленой корзины») и освобожденных от обязательств по сокращению. Основной целью реализации данного вида поддержки является повышение обеспеченности продовольствием социально незащищенных слоев населения, улучшение состояния здоровья населения, снижение социального неравенства. Достижение этой цели предусматривает также поддержку сельскохозяйственных товаропроизводителей и агропродовольственное регулирование (Шагайда, Узун, 2015).

В соответствии с п. 4 Приложения II Соглашения по сельскому хозяйству ВТО «право на получение продовольственной помощи связано с четко определенными критериями, относящимися к целям обеспечения питанием. Такая помощь предоставляется в форме прямых поставок продовольствия заинтересованным лицам или предоставления средств, позволяющих приобрести пищу правомочными реципиентами продовольствия по рыночным или субсидируемым ценам. Закупки продовольствия правительством осуществляются по текущим рыночным ценам, а финансирование и управление являются транспарентными»⁹.

⁹ URL: https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/FE_Search/FE_S_S006.aspx

Организация системы внутренней продовольственной помощи населению как формы поддержки устойчивого развития сельского хозяйства предусмотрена и Доктриной национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года¹⁰.

В 2017 г. 5,9% населения Беларуси отнесли к категории малообеспеченных¹¹. Реализация программ продовольственной помощи поможет решить двуединую задачу – поддержать социально приоритетные слои населения и обеспечить их необходимыми продуктами питания и увеличить внутренний спрос на продукцию сельскохозяйственных производителей.

На основе проведенных исследований и международного опыта применения программ внутренней продовольственной помощи в Республике Беларусь могут быть разработаны и реализованы программы с использованием двух основных подходов – *государственных закупок продовольствия для организации бесплатного питания* (в школах, детских садах, больницах, бесплатных социальных пунктах общепита и др.) и *льготной покупки продовольствия населением* (с использованием продовольственных карточек, на которые ежемесячно будут перечисляться средства из бюджета и которыми можно будет расплатиться лишь в определенных магазинах и в течение определенного отрезка времени).

¹⁰ Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 15 декабря 2017 года № 962 «О Доктрине национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года». URL: <http://www.government.by/upload/docs/file/1601886fb5a405d.PDF>

¹¹ По данным Национального статистического комитета Республики Беларусь.

ВПП может осуществляться через предоставление бесплатного питания в сети специализированных предприятий, например, молока в детских садах и школьных столовых (табл. 4).

Расчеты по данным за 2017 г. показали, что ежедневное бесплатное предоставление одного стакана (200 мл) молока на каждого ребенка в учреждениях дошкольного и общего среднего образования создаст дополнительный гарантированный спрос на молоко-сырье в объеме более 48 тыс. т. Объем бюджетных средств, необходимых для реализации данного направления, составит около 42 млн руб.

Субсидирование отдельных категорий граждан на приобретение необходимого продовольствия может быть реализовано через Программу продовольственных карточек.

Цели реализации программы:

- поддержка отечественных сельскохозяйственных товаропроизводителей;
- удовлетворение потребностей в продовольствии наиболее уязвимых социально незащищенных слоев населения посредством повышения экономической доступности продуктов питания.

Способы обеспечения физической доступности. Программа продовольственных карточек может быть реализована в продуктовых магазинах, участвующих в программе, и на специализированных сельскохозяйственных ярмарках и рынках, которые подключаются к специальной процессинговой системе, двумя способами:

перечислением нуждающимся гражданам на специальные карты «эквиваленты денежных средств» для покупки некоего набора продуктов питания белорусского

Таблица 4

Расчет объема средств, необходимых для реализации предложения по предоставлению молока в учреждениях дошкольного и среднего образования (по данным 2017 г.)

Показатель	2017
Численность детей*, обучающихся в учреждениях дошкольного и общего среднего образования (воспитанники детского сада, школьники 1–11 классов), тыс. чел.	1420,8
Потребность в молоке, тыс. т	48,3
Средняя цена производителей сельскохозяйственной продукции на молоко сырое коровье, руб/т	553,38
Необходимо средств, млн руб.	41,96

Примечание. * На начало учебного 2017/2018 года.

Источник. Данные Национального статистического комитета Республики Беларусь.

производства (свежих овощей и фруктов, мясной и молочной продукции, птицы, рыбы и др.);

предоставлением продуктовых наборов.

Чтобы исключить накопление, можно распространить действие карт только на продукты с малым сроком годности (мясо, птица, рыба, яйца, молоко, овощи и фрукты).

Нормативно-правовое обеспечение. В настоящее время в Республике Беларусь не сформирована законодательная база, регулирующая ВПП и утверждающая подходы к предоставлению помощи. При этом разработка нормативно-правовых актов должна учитывать как международные рекомендации (Соглашение ВТО по сельскому хозяйству, Конвенция ООН о продовольственном содействии от 25 апреля 2012 г., Договор о Евразийском экономическом союзе от 29 мая 2014 г.), так и действующие национальные документы (Доктрина национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года, Указ Президента Республики Беларусь от 19 января 2012 г. № 41 «О государственной адресной социальной помощи», Указ Президента Республики Беларусь от 17 июля 2014 г. № 347 «О государственной аграрной политике»).

Для эффективной реализации программ внутренней продовольственной помощи ряд министерств и ведомств будут задействованы в этом процессе с учетом специфики их деятельности и целевой направленности. Обоснованы основные функции министерств по каждому элементу программ ВПП.

Получатели продовольственной помощи. Министерство труда и социальной защиты Республики Беларусь вырабатывает четкие критерии отнесения граждан к получателям помощи. Такими лицами могут стать:

- лица и семьи с низким уровнем дохода;
- одинокие инвалиды I и II группы;
- одинокие нетрудоспособные граждане, достигшие возраста 70 лет;
- малоимущие пенсионеры;
- дети до 18 лет из малоимущих и многодетных семей;
- неполные семьи, в которых родитель осуществляет уход за ребенком-инвалидом в возрасте до 18 лет;

- малоимущие беременные и кормящие женщины;

- иные категории граждан, признанные нуждающимися и имеющие право на поддержку со стороны государства согласно законодательству Беларуси.

Техническое обеспечение. Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь совместно с Министерством труда и социальной защиты, а также Министерством финансов определяет субъектов предоставления помощи.

Основными функциями могут стать:

1. Министерство финансов Республики Беларусь:

- создание специального агентства по формированию и обслуживанию системы электронных карточек, включая их выпуск, обеспечение определенных точек продаж (по перечню) терминалами, ведение учета и отчетности;

- приведение в соответствие бюджетной классификации (выделение данного вида поддержки в отдельную меру поддержки АПК).

2. Министерство сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь:

- создание и ежегодный пересмотр списка основных поставщиков продукции, точек продаж, мест и сроков проведения ярмарок.

3. Министерство труда и социальной защиты:

- разработка критериев отнесения граждан к получателям помощи, их информирование и обеспечение карточками. Для этого необходимо создание структурной единицы на уровне министерства, ответственного за предоставление помощи, куда население сможет обратиться (в том числе через оформление заявки в круглосуточном режиме в электронном виде);

- разработка и утверждение перечня документов, необходимых для оформления заявки;

- определение сумм перечисляемых средств и сроков предоставления помощи (в зависимости от прожиточного минимума, количества членов семьи, уровня доходов семьи и пр.);

- обоснование сроков, в течение которых должно быть принято решение о предоставлении (отказе в предоставлении)

помощи заявителю, а также сроков действия карточки (с возможностью продления).

Основным источником финансирования предоставления внутренней продовольственной помощи является республиканский бюджет. Возможно перераспределение фондов из средств на социальные выплаты. В бюджетной классификации данные расходы должны быть отражены как расходы на поддержку АПК.

Ожидаемыми результатами Программы продовольственных карточек должны стать:

повышение обеспеченности отдельных категорий граждан высококачественным сбалансированным питанием с учетом рациональных норм потребления пищевых продуктов;

увеличение удельного веса отечественной сельскохозяйственной продукции и продовольствия в обеспечении системы внутренней продовольственной помощи;

повышение спроса на отечественные продукты питания;

обеспечение поддержки сельскому хозяйству посредством мер, не подпадающих под обязательства по сокращению в рамках членства в ЕАЭС и ВТО.

Субсидирование консультационных услуг и услуг по продвижению продукции

Для развития данного направления в Беларуси нами обоснована система управления программами по содействию внутреннему сбыту и стимулированию экспорта аграрной продукции, реализация которой направлена на обеспечение устойчивого функционирования продуктовых рынков (табл. 5).

Новизна предлагаемого подхода заключается в расширении функций государства в части финансирования мероприятий по продвижению отечественных сельскохозяй-

Таблица 5

Предлагаемая система управления программами содействия внутреннему сбыту и стимулированию экспорта аграрной продукции

Элементы управления сбытом	Характеристика элементов управления сбытом
Структура	Создание отдела маркетинга при Главном управлении экономики Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь (в США функционируют Служба сельскохозяйственного маркетинга и Служба сельского хозяйства зарубежных стран; в Канаде – Национальный совет по сельскохозяйственной продукции; в Великобритании – Продуктовый совет, координирующий сбыт) (Назаренко, 2008)
Цель	Содействие конкурентоспособному и эффективному агромаркетингу с целью эффективного обеспечения товародвижения безопасной и доступной сельскохозяйственной продукции от товаропроизводителя к потребителю
Задачи	1. Аналитические исследования (внутреннего и внешнего рынков; сельскохозяйственных и продовольственных товаров; стран – экспортеров и импортеров по основным видам аграрной продукции; ценовой мониторинг); 2. Управление товарными (продуктовыми) программами (по десяти продуктам в соответствии с Доктриной национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года); 3. Разработка нормативно-правовых документов, направленных на упреждение недобросовестных действий в сфере агромаркетинга; 4. Надзор за соблюдением маркетинговых соглашений, предписаний, управление исследовательскими программами; 5. Разработка и управление программами содействия внутреннему сбыту и стимулированию экспорта аграрной продукции
Требования, предъявляемые к системе управления программами содействия внутреннему сбыту и стимулированию экспорта аграрной продукции	Целостность системы Сложность Взаимозаменяемость и альтернативность Инновационность Гибкость
Направления деятельности	Внутренний рынок сельскохозяйственного сырья и продовольствия Внешние рынки экспорта отечественной аграрной продукции

Источник. Авторская разработка.

ственных товаров и обеспечения потребителей полной и актуальной рыночной информацией. Данная мера по правилам ВТО относится к «зеленой» корзине.

Для практической реализации системы управления программами содействия внутреннему сбыту и стимулированию экспорта аграрной продукции необходимо предусмотреть создание отдела маркетинга при Главном управлении экономики Министерства сельского хозяйства и продовольствия Республики Беларусь. Основными задачами структурного подразделения станут планирование и реализация маркетинговых (управленческих) мероприятий, включая:

аналитические исследования (внутреннего и внешнего рынков; сельскохозяйственных и продовольственных товаров; стран – экспортеров и импортеров по основным видам аграрной продукции; ценовой мониторинг);

управление товарными (продуктовыми) программами (по десяти продуктам в соответствии с Доктриной национальной продовольственной безопасности Республики Беларусь до 2030 года);

разработку нормативно-правовых документов, направленных на упреждение недобросовестных действий в сфере агро-маркетинга;

надзор за соблюдением маркетинговых соглашений, предписаний, управление исследовательскими программами;

разработку и управление программами содействия внутреннему сбыту и стимулированию экспорта аграрной продукции.

Предлагаемую систему управления программами стимулирования сбыта аграрной продукции целесообразно использовать для любого продукта и продуктового рынка, что весьма актуально в условиях углубления торгово-экономических интеграционных процессов.

* * *

Выполненные исследования по диверсификации государственной поддержки сельского хозяйства Беларуси с учетом международных требований ВТО и межгосударственных обязательств в рамках ЕАЭС позволяют сделать следующие выводы:

ежегодно сельскому хозяйству Беларуси оказывается прямое бюджетное субсидирование, а также косвенная поддержка. В 2017 г. из бюджетов различного уровня было выделено около 93 долл. США на 1 га сельскохозяйственных угодий (в белорусских рублях по среднегодовому курсу). В стоимости произведенной сельскохозяйственной продукции размер прямого бюджетного субсидирования составляет около 13% (по данным 2016 г.);

исследование размера прямого бюджетного субсидирования в разрезе регионов показало, что в расчете на единицу сельскохозяйственных угодий наибольшие расходы местного бюджета наблюдались в Гомельской области. В то же время здесь было получено только 13 руб. продукции сельского хозяйства (для сравнения: сельскохозяйственные организации Гродненской области произвели около 30 руб. продукции на каждый рубль прямой поддержки местного бюджета);

Республика Беларусь является членом ЕАЭС и имеет обязательства в области поддержки сельского хозяйства, зафиксированные в Договоре о Евразийском экономическом союзе. Все предусмотренные обязательства страна выполняет. В то же время наибольшая часть поддержки осуществляется посредством мер, оказывающих искажающее воздействие на торговлю. С учетом имеющихся ограничений по данному виду поддержки в условиях ЕАЭС, а также необходимости фиксирования обязательств при присоединении к ВТО особенно актуальной становится выработка таких механизмов поддержки, которые по правилам ВТО и ЕАЭС могут оказываться без ограничения;

в соглашении ВТО по сельскому хозяйству приведен довольно широкий круг мер поддержки, не подпадающих под обязательства по ограничению. В условиях Республики Беларусь такими мерами могут стать: прямые погектарные субсидии, выплаты регионам, находящимся в менее благоприятных условиях с точки зрения производства сельскохозяйственной продукции, реализация программ внутренней продовольственной помощи, субсидирование консультационных услуг и услуг по продвижению продукции.

**СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ
(REFERENCES)**

Киселев С.В., Ромашкин Р.А. 2006. WTO и сельское хозяйство России. *Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика*. № 4. С. 75–93. [Kiselev S.V., Romashkin R.A. 2006. WTO and agriculture of Russia. *Vestnik Moskovskogo universiteta. Seriya 6: Ekonomika*. No 4. PP. 75–93. (In Russ.)]

Назаренко В.И. 2008. *Рынок продовольствия на Западе*. Москва: Институт Европы РАН, Русский сувенир. 296 с. [Nazarenko V.I. 2008.

The food market in the West. Moscow: Institut Evropy RAN, Russkiy souvenir. 296 p. (In Russ.)]

Шагайда Н.И., Узун В.Я. 2015. *Продовольственная безопасность России: мониторинг, тенденции и угрозы*. Москва: «Дело» РАНХиГС. 110 с. [Shagayda, N.I., Uzun, V.Ya. 2015. *Russia's food security: monitoring, trends and threats*. Moscow: «Delo» RANKhiGS. 110 p. (In Russ.)]

Brink L. 2014. *Countries in the Commonwealth of Independent States: Agricultural policy issues in the Contents of the World Trade Organization*. Rome: Food and agriculture organization of the united nations. URL: <http://www.fao.org/3/a-i3883e.pdf>

In citation: *Belorusskiy Ekonomicheskiy zhurnal*. 2018. No 4. PP. 65–76.

Belarusian Economic Journal. 2018. No 4. PP. 65–76.

**DIVERSIFICATION OF STATE SUPPORT OF BELARUS'S
AGRICULTURE WITH REGARD TO INTERNATIONAL
REQUIREMENTS AND OBLIGATIONS**

Natallia Kireyenka¹, Irina Kazakevich¹

Author affiliation: ¹ Institute of Systemic Researches in AIC, National Academy of Sciences of Belarus (Minsk, Belarus).

Corresponding author: Natallia Kireyenka (natallia_kireenko@mail.ru).

ABSTRACT. There have been analyzed specifics of state regulation system of Belarus's agriculture. Identified are directions, instruments and structure of state support to the sector, including those within regions. Suggested is the mechanism of improving measures of support to agriculture by means of implementing programs of domestic food assistance to the population that are not subject to restriction obligations, in accordance with WTO requirements and obligations within the framework of EAEU.

KEYWORDS: agriculture, state regulation, state support, measures of distorting impact on trade, «green basket» measures.

JEL-code: Q14, Q18.

Received 16.08.2018

